

## 第二章 相關理論回顧

### 第一節 政治文化之內涵

「文化」的影響力一直是政治學中爭辯的議題(黃旻華, 2004: 147)。1930年代以降, 政治學受到人類學、心理學及社會學的影響, 產生所謂的行為主義 (behaviouralism), 為政治文化的研究奠定基礎。Almond(1956: 396)首先提出政治文化的概念, 並在1963年與Verba共同完成跨國性的政治文化調查, 政治文化遂成為政治學研究的重要課題。Pye(1965: 7)指出, 政治學既要探究整體國家與社會(鉅觀分析), 也要分析政治菁英及一般人的個人行為(微觀分析)。

本節首先將政治文化的相關理論概述如下:

#### 一、政治文化之定義與概念

首次提及「政治文化」一概念的 Almond (1956: 396)認為政治文化的範圍是以與政治事物、政治行為有關者為限, 包含於社會文化內。它是緩慢形成的, 不像意識型態是由菁英刻意塑造的。總而言之, Almond 分析了政治文化與社會文化與意識型態的不同, 以澄清政治文化概念。他簡單界定政治文化為: 對政治行為與政治評價的主觀取向(subjective orientations)。

Almond & Verba (1963: 14) 在其《公民文化》(*The Civic Culture*)一書中所下的定義: 政治文化為系統中的成員對於政治系統所具有的態度和取向的模式, 此種態度和取向代表系統中成員的一種主觀的心理取向, 是政治行動的基礎, 並賦予政治行動意義。

Almond & Powell(1966: 50)在「比較政治學」中提及「政治文化」的概念成份包括兩大部分, 第一種是政治態度(political attitudes), 第二種是政治取向(political orientation), 如圖 2.1。

|                    |
|--------------------|
| 政治文化 = 政治態度 + 政治取向 |
|--------------------|

圖 2.1: 政治文化的兩個概念成份

來源: 作者自繪

Verba(1965:513)對政治文化的定義, 有極深刻詳盡的見解與說明:「政治文

化是由包括經驗性的信仰(empirical beliefs)、表達的符號(expressive symbols)、以及價值(values)三者所交織而成的一個體系，它劃定政治行為發生的背景，是政治活動的主觀取向，包括一個政治體系的最高遠的理想，以及普通一般行為規範。」

Pye (1968:218)認為：「政治文化是一組信仰、態度、和感情，它使政治過程有秩序有意義，並使政治系統中管理的行為有根據。它包含了政治系統中的政治理念和規範。故政治文化是政治系統中，心理與主觀層面的整體宣示。政治文化是政治系統的集體歷史，和系統成員在系統中的產物，是植基於公共事務與個人經驗。」

- (一)政治文化的概念成份是一組信仰、態度和感情，強調政治文化為一心理系統。
- (二)政治文化是「政治過程」的環境基礎，包含政治理念和行為規範，並導引系統成員的政治行為。
- (三)政治文化代表了一個政治系統，在心理與主觀層面上的特徵，屬於系統的「整體宣示」。
- (四)政治文化是政治系統的成員們生活經驗的累積，長年經驗學習而來的。

Ranney(2001:95)則認為，一個國家的政治文化是指政治和管理眾人之事，應如何作為的一套廣泛為人所擁有的思考方式。並提出政治文化之構成要素為事實信仰(factual belief)和政治偏好(political Preference)兩項。Ranney(2001:99)認為每個國家的政治文化可由以下五方面比較：

- (一)對國家的認同。
- (二)對人民的信任。
- (三)對制度組織的信任。
- (四)對政治的效能感。
- (五)公民對政治參與的義務感。

江炳倫(1983:45)於「政治文化研究導論」書中，提出以下架構圖(圖 2.2)，顯示出政治文化與政治行為和制度的關係。邱閱南(2004:42)認為此圖有三貢獻：

- (一)政治文化由社會環境所形塑。
- (二)政治文化包括個人意涵與團體意涵。
- (三)政治文化與政治變遷環環相扣。

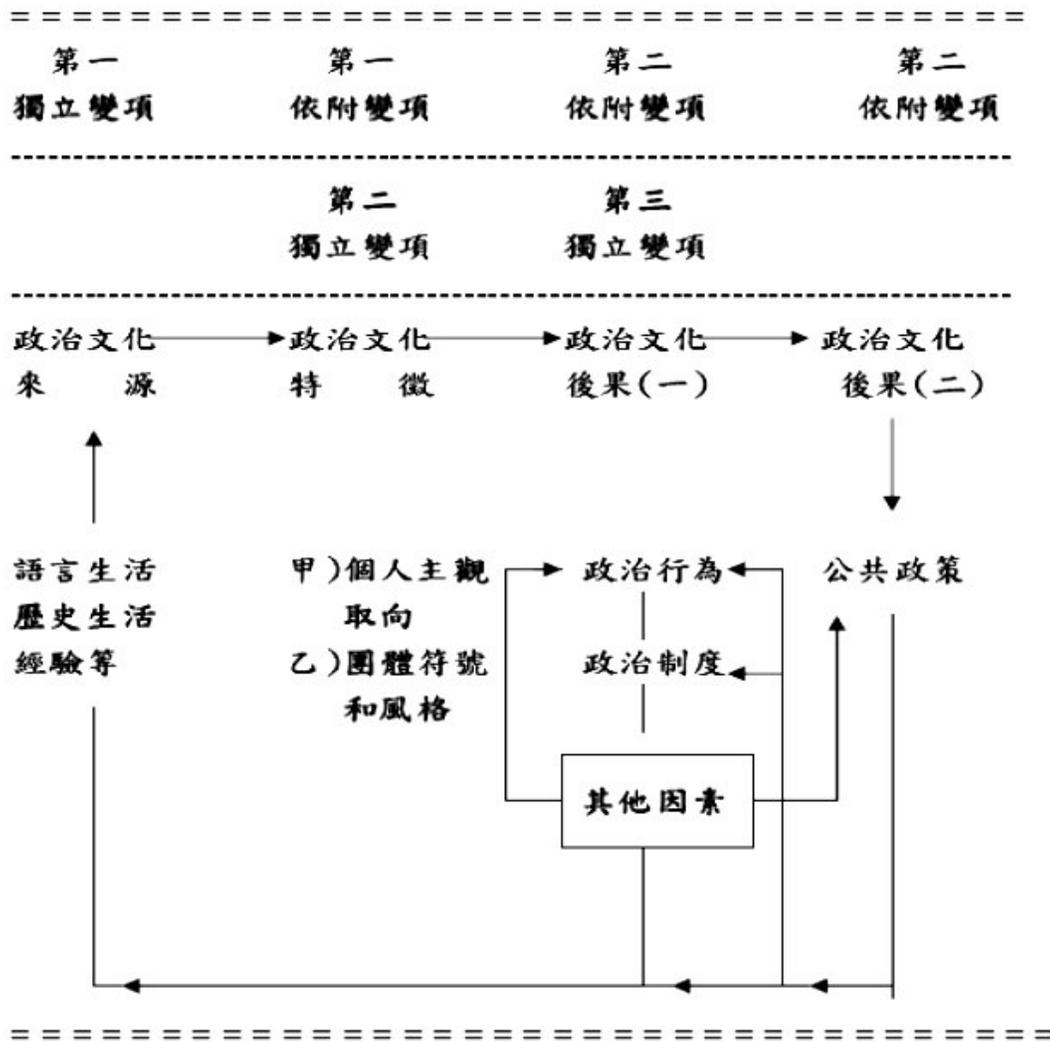


圖 2.2 政治文化性質圖

來源：江炳倫(1983：45)

從圖 2.2 觀之，一個政治體系的政治、社會等環境因素的改變，勢必導致其成員政治行為的改變。而政治文化正是介於環境與行為之間的「中介變數」，即解釋項兼被解釋項。故欲知環境與行為之關係，須深入研究介於其間的政治文化。

## 二、政治文化之重要性

Almond & Verba(1963:498)對於政治文化的觀察與敘述，可說明政治文化研究之重要性：「…一個穩定與有效的民主政府之發展，其依賴政府與政治結構的程

度，遠不及依賴人民對政治過程的取向(即政治文化)的程度。除非政治文化能夠支持一個民主體系，否則此一體系很少有成功的機會。」

Pye (1965:7)在《政治文化與政治發展》書中，更明白列舉政治文化研究的六項功用：

- (一)有助於政治體系的分類比較。
- (二)有助於釐清許多常用的政治概念—如意識形態、民族性等。
- (三)可使宏觀與微觀的國家發展理論出現共同的焦點。
- (四)為解釋社會、經濟因素與政治表現之間的關係，提供很有用的基礎。
- (五)有助於研究者同樣重視理性抉擇，自覺的習慣與潛存的、非理性的人類行為。
- (六)有助於了解政治發展的問題。故有關政治文化之研究，具有相當的重要性，其理至明。

Pye (1965:22)解析政治文化有四項要素：

- (一)信任與不信任。
- (二)階層與平等。
- (三)自由與壓制。
- (四)認同的層次—中央或地方。

Dahl(1966:352)在分析政治文化上也同時具有四項要素：

- (一)解決問題的取向—務實性或理想性。
- (二)集體行動的取向—合作或不合作。
- (三)政治系統的取向—認同或疏離。
- (四)對他人的取向—信任或不信任。

Pye (1978)也曾指出，1950年代末期所興起的「政治文化」研究熱潮，是由於下列四股學術潮流所促成的：

- (一)自孟德斯鳩以來，許多理論均提出現代意義下文化概念的兩個基本要素：
  - A. 人類社會具有超越時間限制的特殊性；
  - B. 集體具有動態的規律，這些動態的規律與發展及變遷有關。

(二)1940 年代社會科學研究技術進步，帶來許多新的概念，尤其是抽樣技術的發達、民意的新界定、以及佛洛伊德等對「人」的革命性新發現。

(三)二次世界大戰期間，美國急於瞭解國外(尤其是敵國)文化，許多社會科學家以集體智慧進行科技整合研究，成果十分豐碩，為政治科學提供許多有用的概念。

(四)人類學家在二次大戰期間和戰後，對文化與人格之間的關係，有非常敏銳的發現。

陳義彥(1978)在「政治學報」發表「台灣地區大學生政治文化之研究」一文中，對「政治文化」涵義的歸類：第一類，微體層次(micro-level)的界說，以個人為研究重點，指涉個人對政治系統重要要素的主觀取向；第二類，整體層次(macro-level)的界說，以集體為研究重點，指涉人民對其政治系統重要要素的集體取向。

葉陽明(2008)認為政治學領域的比較政府與政治次領域中，政治文化研究具有重大意義。政治文化在一個民族國家特有的文化體系中，由於它對國家發展產生深遠的影響力，是故佔有相當重要的地位。就鉅觀角度而言，它不僅呈現該國民族精神與政治信念的整體和特質，而且也彰顯全民對政治的態度偏向；此種精神層面的因素強力地影響、甚至決定著國家政治體系的運作及國家發展方向。另一方面，從微觀角度來看，它彰顯公民個體對政治事務及政局現狀的態度，從而反映出民意對政府及其施政的支持程度和民意趨向。民主政治的本色，除了突顯於法治政治與責任政治以外，還體現在同等重要的民意政治。

### 三、政治文化之類型

Almond & Verba (1963 : 379) 在其《公民文化》( *The Civic Culture* ) 一書中，以人民對於政治事物的認知、情感與評價之程度，將政治文化分為三種類型：

(一)狹隘型政治文化(parochial political culture)：又稱地區型的政治文化，意指人民既不期望也沒有能力去參與政治。此類型表現出人民對整個政治體系及其輸入項與輸出項，茫然不知，也沒有建立任何互動及聯繫，社會與政治兩

方呈現隔絕。就像在《擊壤歌》中提到：「日出而作，日落而息，鑿井而飲，耕田而食，帝力於我何有哉？」<sup>1</sup>

(二)第二為臣屬型政治文化(subject political culture)：公民在政治參與上較被動，且認為他們對政治的影響力相當有限。民眾表現被動性和消極性的政治行為，僅單方面認知和服從政治決策，而對個人權利及政治事務無所要求。被統治者單方臣服於統治者，故兩者間沒有互動；換言之，政治體系中，僅有輸出項，而無輸入項，表現出體系的封閉性及統治者的威權領導作風。

(三)第三為參與型政治文化(participant political culture)：意指對政治投注極大之關心，且認為政治參與是值得期待與有效用的，甚至設法以行動者態勢，投入立法及決策行列，進而影響法律及政策制定的結果。政治體系具開放特性，體系運作有輸入項，也有自輸入項轉化而成的輸出項，輸出項再經由回饋(feedback)，將輸出項轉變為輸入項(如圖2.3)，兩者交互影響。

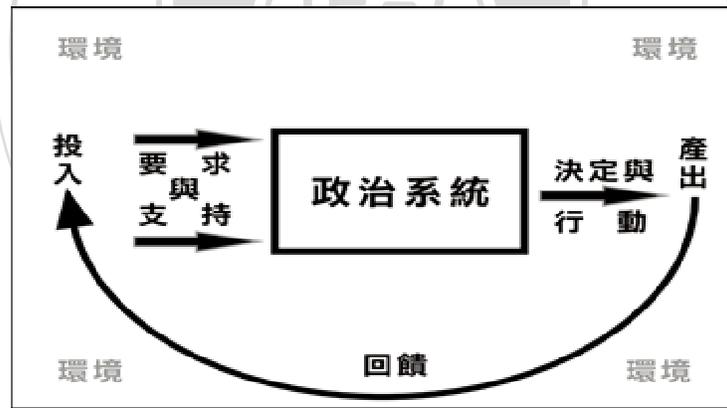


圖2.3 政治系統模型

資料來源：David Easton(1965：112)

以上三種分類在描述現實政治上，精確度較無法掌握。因為大多數的政治體系都可能同時具備這三種特徵，而呈現出下列三種混合型政治文化(邱閱南，2004：50)：

(一)偏狹型 → 臣屬型的政治文化：

<sup>1</sup> 此歌見於皇甫謐的《帝王世紀》，傳說是堯帝統治天下時，襄陵（今河南省睢縣）地方一位播種耕稼的八十歲老人所作。這首歌所表現的是一種對政治生活的消極思想。

當部落社會被中央集權之政權征服之初，相當多的人民對於原來的部落社會，仍然難以忘情，但也有很效忠新政權的人。此體系內的成員心理成分相當複雜。如日治時代的台灣，便可以劃歸此類。

(二)臣屬型 → 參與型的政治文化：

在政治體系邁向民主化的過程，部份成員對民主制度有所期盼，但仍有相當多的人，卻依然安於順民的角色，對政治輸入項無要求。我國在解嚴前後十年間，大致可算是屬於這一類型，是從威權社會趨向民主社會。

(三)偏狹型 → 參與型的政治文化：

很多二次戰後的新興民族國家，都是屬於此一類型。原本是部落社會或殖民地社會，因戰後解放，在歐美民主先進國家的協助下，採行民主制度，效法民主政治。在其體系內，仍然殘留很多昔日的偏狹型文化特徵，但因為政治發展的努力，境內也存在不少新式的民主參與型政治文化特徵，是經濟落後發展社會民主體制的類型。

Elazar(1966:84)將美國的州與地區之政治文化，劃分為傳統型、道德型、個人主義型等三種，進行美國國內次級政治體系的觀察研究。此分類法依人民對政治的認知、參政的意願、參政的動機等因素而歸類。

(一)傳統型的政治文化(traditional political culture)

傳統型的政治文化特徵，是主張政治參與的機會應保留給少數菁英階級(elite status)，相信其專業能力與為民服務的意願，使民眾對政治精英份子臣服。例如，美國南方各州大都具有此類特徵。

(二)道德型的政治文化(moral-oriented political culture)

道德型的政治文化之特徵，是主張公益政治，以政治結構為具有道德目的之公益機器，視政治參與為公民對公共利益應盡的義務，並鼓勵行政機構有關創造性、進取性的積極發展。因此，體系成員大都持有道德取向，以公益為主要訴求。例如，美國中西部各州，與奧瑞岡州屬於此類。

(三)個人主義型的政治文化(individualism political culture)

個人主義型的政治文化之特徵，是以自利作為一切政治行為的準則，視政治參與為一種功利行為。基本上不歡迎政治機構的管制，但又不得不承認其對個人利益之潛在保障。期求在私人活動自由與政府行動管制之間，能得到一個均衡的滿足。因此，此一類型的社會，充滿濃厚的個人主義色彩。

Wilson 與 Banfield(1971:1048)在研究美國地方政治時，發現公民的參政動機，有些地區是集體利益傾向，有些是個體利益傾向，因此將政治文化分為兩種：

(一)整體型的政治文化(collective political culture)

人民對政治事務有一個整體性的關懷，常做大眾化的關注，認為政府應為大眾全體的利益著想，因此比較能感覺理性行為的需要，而重視紀律、秩序、守法等行為價值。所以又稱為規則取向的(rule-oriented)政治文化。

(二)個體型的政治文化(individual political culture)

人民對政治事務偏向個人私利的關懷，常做私人化的關注，以能增進個人福利為基礎，來評價政府的作為，因此常以現實利益的觀點，積極為己，以致體系內常有利益衝突，而政府的功能便在解決這些衝突。所以又稱為結果取向的(result-oriented)政治文化。

綜上所述，由於Almond & Verba的政治文化三種分類無法全面地描述現實政治，以致後續有部份研究者提出其他不同的分類方式加以補充。但不可否認，大多數的政治文化研究學者，仍將Almond & Verba的分類視為規臬。故本文在研究政治菁英的政治文化時，也仍使用Almond & Verba的分類來做為解釋。

## 第二節 政治文化之指標

政治文化指標之建立是本文首要之務，如前述章節所提及，先分析「政治文化」的概念意涵，再藉由「政治文化指標」的建構，來檢測我國的菁英政治文化。例如在描述經濟發展時，會使用到「景氣指標」(紅、黃、綠)，將抽象事物具體化。

江炳倫是國內最早從事政治文化調查之學者，在其著作《政治文化研究導論》一書中提到：「一個人從對政府工作不甚關心到要求政府辦理很多事務；從只關心政府行政的效果到要過問決策過程，並試圖影響，可以說是代表政治文化發展的一個重要指標(江炳倫，1973：21)。」本節將先就學界對政治文化指標的各項論述進行統整，最後再提出本文的「指標」建構。

一、Almond & Verba(1965：26)在《公民文化》一書中，用來檢測英、美、德、義、墨五國政治文化差異的五項指標如下：

- (一)對國家的認同
- (二)對同胞的信任
- (三)對制度的信心
- (四)對政府的效能感
- (五)對人民參與的責任感

二、Pye(1968：218)對政治文化指標的論述：

- (一)政治的範圍與功能
- (二)權力與權威概念
- (三)國家認同
- (四)政治人物
- (五)政策評估
- (六)政治的感情層面
- (七)合作與競爭

三、Ranny(1975：31)對政治文化指標的論述：

- (一)國家認同

- (二)政治結構的體認
- (三)執政者的評價
- (四)政治事件的看法
- (五)政權合法性
- (六)政治參與的義務
- (七)政治效能感

四、江炳倫(1983：18)對政治文化指標的論述：

- (一)國家認同
- (二)政府的行政績效
- (三)政策制定過程的認知
- (四)國民間的同胞感
- (五)政治參與的準備
- (六)自我政治能力的期許

五、華力進(1995：159)對政治文化指標的論述：

- (一)國家認同
- (二)決策機構權力範圍
- (三)對政治、政體及政治人物的看法

六、陳陸輝(2007：355)對政治文化指標的論述：

- (一)政治效能感(個人對政治過程是可以產生影響的)
- (二)政治信任感(民眾對政治權威的能力與操守具有相當程度的信任)

綜觀以上學者對政治文化指標的見解頗為分歧，可知政治文化的內容廣泛。筆者從以上學者論述，可統整出三項重要指標，供本文後續研究之用。首先，無論國內外學者，皆將「國家認同」視為是觀察政治文化最為重要的指標之一；其次，就是「制度面」(包括制度建立、政策評估、政策制定、政治結構、政府體制)；最後就是「參與程度」(包括政治效能感、參與的責任感、政治參與之義務、政治參與之準備、自我政治能力之期許)，如下表 2.1。

|         |      |
|---------|------|
| 政治文化的指標 | 國家認同 |
|         | 制度選擇 |
|         | 政治參與 |

表2.1 本研究所採用的政治文化指標



### 第三節 憲法變遷之內涵

隋杜卿(2003)從比較憲法的觀點，認為憲法學理論及憲法的特性，幾乎都會強調「根本性」與「適應性」，而後者，又衍生出「憲法變遷」的探討。彭堅汶(1999: 20)認為憲法變遷是指，因憲法規範與憲政實際間不協調而產生的種種變化，其中可能是依憲法規定的程序而對內容予以事實上的改變，或是透過習慣或政府運用公權力之解釋，逐漸使憲法之正文或原意產生變化。吳秀玲(2006)認為憲政變遷不僅僅是單純的憲法法理問題，還牽涉到整個政治體系的運作與社會環境的變化。故本章節先就憲法變遷的相關理論做一概述如下：

#### 一、憲法變遷的意義與原因

林紀東(1991:28)指出憲法變遷一詞有三種意義：

- (一) 世界各國憲法，或某一國憲法發生或發展的經過。
- (二) 一國憲法制定修改的經過。
- (三) 一國的成文憲法，並未修改，由於解釋與慣例的變更，或國會制定的法律，使其實質上的涵義發生變化。

德國學者 Jellinek 在《憲法變遷與憲法修改》一書，首先對憲法變遷加以體系性的說明（謝瑞智，1991：421）。Jellinek 認為憲法變遷是透過習慣或政府公權力之解釋的運用，逐漸使憲法之正文內容產生變化之情形，稱為「憲法變遷」，其認為憲法變遷的原因有：

- (一) 議會、政府、法院之解釋而產生之變遷。
- (二) 基於政治上之必要性而產生之變遷。
- (三) 因憲法上實際運用形成習慣而產生之變遷。
- (四) 國家權力之不行使而產生之變遷。
- (五) 為彌補憲法上之缺陷而產生之變遷。

James Bryce 則提出憲法變遷的原因有(謝瑞智，1991：421)：

- (一) 因法院之判例而產生。
- (二) 國家機關所實際實行之習慣而產生。
- (三) 因關係法規而產生。
- (四) 因締結條約之結果而產生。

## 二、憲法變遷的途徑與方式

憲法變遷的途徑有三：一是習慣，二是解釋，三是修改(劉慶瑞，2000:19；陳滄海，1995:36)。荊知仁(1981：4)詳細的將憲法變遷的方式劃分成：

- (一)修改憲法本文。
- (二)憲政立法。
- (三)行政措施。
- (四)憲法判例或解釋。
- (五)憲法習慣或政治慣例。

學者 Lutz(1995：237)則將憲法變遷的方式區分為四大類

- (一)正常的修憲程序。
- (二)整部憲法的週期式替廢。
- (三)司法解釋。
- (四)立法修訂。

葉俊榮(2004)整理出修憲方式有四，分別是：

- (一)一次直接制憲：包括東歐的羅馬尼亞、斯洛伐克、隸屬前蘇聯的波羅地海三小國以及亞洲的蒙古等。
- (二)一次大幅修憲：例如南韓並沒有採取制憲方式，而選擇在原有憲法的規範基礎上，以一次大幅修憲的方式完成改革。
- (三)多次漸進修憲：我國是這種憲改模式中最典型的實踐者，東歐的匈牙利以及1990年代末期才開始民主化的印尼亦屬之。
- (四)漸進階段式制憲：最典型的例子是波蘭與南非。

綜上所述，憲法變遷的途徑可歸納如下(圖 2.4)：

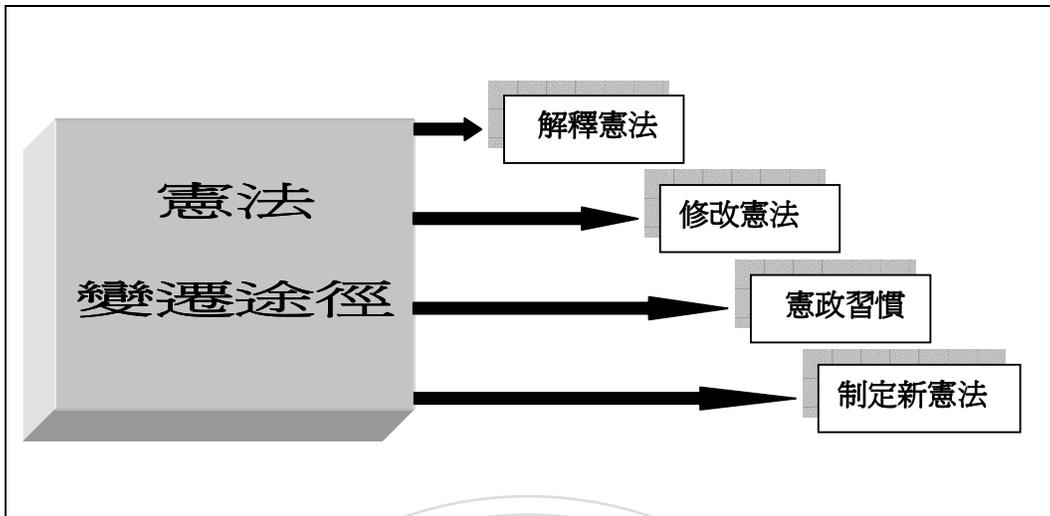


圖 2.4 憲法變遷途徑的理論

資料來源：作者自繪

一般而言，「憲法變遷」與「憲法修改」兩者的區別在於，修改是通過憲法文本的修改來適應社會發展需要的，而憲法變遷則是在保持文本的一致性與連續性的前提下進行的。換言之，憲法修改只能通過嚴格的修改方式進行，而憲法變遷則可以通過憲法解釋、慣例或政治傳統等方式來實現。因而，Jellinek 認為：憲法修改是通過有意志的行為而形成的憲法條文的一種變更，而憲法變遷則是指條文在形式上沒有發生變化即繼續保持其原來的存在形態，在沒有意圖、沒有意識的情況下基於事態的變化而發生的一種變更(許志雄，2000：104；林紀東，1991：27)。

以我國的憲法變遷途徑而言，「制憲」與「修憲」之爭，一直未停歇。雖然就憲法變遷理論而言，制憲是政治行為，屬於超實定法的範疇，不受既存憲法的規範；修憲是法律行為，必須依憲法所訂程序為之(隋杜卿，2003)，但究竟要選擇「制憲」或「修憲」，還是取決於當時政治力量的大小。因此，在中國國民黨是最大政治力量的先決條件下，當國民黨堅持「修憲」的途徑，「制憲」必然被排除在憲法變遷的選項之外，更何況制憲還受到美中台三方關係的制約，而無從選擇此一途徑。其次，依憲法第 174 條，修憲途徑有兩程序：一、由國民大會代表總額 1/5 提議，2/3 之出席，及出席代表 3/4 之決議，得修改之。二、由立法院立法委員 1/4 之提議，3/4 之出席，及出席委員 3/4 之決議，擬定憲法修正案，提請國

民大會複決。而 2005 年 6 月修正公布的憲法增修條文，第一條即規定「中華民國自由地區選舉人於立法院提出之憲法修正案，經公告半年，於三個月內投票複決。」可見一旦選擇了「修憲」的途徑便必須依憲法既定程序來進行。因為憲法既然是國家的根本大法，若經常處在毀憲或廢憲的狀況之中，憲法也就很難在人民的心中生根成長（荊知仁，1991：590）。

蕭高彥(2005)從德國公法學者Carl Schmitt的理論來論述我國的憲法政治，Schmitt的憲法學說對台灣最具關連性的主張有三點：第一，制憲權的行使乃是具有政治意識的全體國民，決定其政治共同體或國家的「總體存在狀態」；第二，修憲並非制憲，有不可逾越的界線；制憲權所完成的是最根本的政治決斷，而修憲的機關與程序均是按照憲法的規定，不可超越或凌駕制憲者的政治決斷。第三，制憲權無論通過何種機構行使，在法權上均構成「主權獨裁」（sovereign dictatorship）的狀態。但這並不表示制憲會議可以行使專制統治，而是意味著它在行使其制憲權力時，不受任何限制，之前的法權狀態自動失效，不再具有正當性以及合法性。

隋杜卿(2003)也彙整憲法學者的意見，所謂「修憲」，基本上必須維持三項要件；（一）遵守既存憲法所訂的修憲程序、（二）僅得為「部分（條文）修訂」、以及（三）修訂的內容亦不得逾越憲法基本精神所構成的「修憲界限」。<sup>2</sup>相對而言，若出現（一）憲法變遷的程序脫逸既存憲法規範、（二）「全部（條文）修訂」、（三）修憲結果已脫逸「修憲界限」的實質規範等任一情形，則均屬事實上的制憲行為。

---

<sup>2</sup>修憲界限之有無，不外乎有「修憲有界限說」及「修憲無界限說」二種。我國憲法雖未明文規定修憲權之界限所在，但根據釋字 499 號解釋文可知，「國民大會為憲法所設置之機關，其具有之職權亦為憲法所賦予，基於修憲職權所制定之憲法增修條文與未經修改之憲法條文雖處於同等位階，惟憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎者，如聽任修改條文予以變更，則憲法整體規範秩序將形同破毀，該修改之條文即失其應有之正當性。憲法條文中，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務」。

現行中華民國憲法，乃是以1946年在中國大陸透過政治協商會議，再由制憲國民大會所通過，其後分別以「動員勘亂臨時條款」及「增修條文」的方式當作憲法變遷的形式。

除修憲之外，憲法變遷還包括釋憲與憲政習慣，此二者也影響我國的修憲。就釋憲而言，自大法官作出261號解釋，明確指出第一屆民代限期退職，第二屆民代的產生等，讓我國憲政走向正常化，也開啟第一次修憲的契機；419號解釋，並未能有效解決行政、立法間的衝突，使得總統與行政、立法三者間的關係成為第四次修憲的主要議題之一。499號解釋，因修憲程序的不透明及國代延任案宣告第五次修憲違憲無效，也才有後續第六次之修憲。以上大法官解釋的結果，皆引發後續之修憲。

自從1994年7月的第三階段修憲，確立了我國的總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉產生。<sup>3</sup>由於「一般民眾認為民選總統不應虛位，故直選已為總統擴權提供正當性基礎」(楊日青, 2000: 203)。因此在1997年的第四次修憲，總統任命行政院長，取消了立法院的同意權；立法院增加了倒閣權與總統、副總統內亂、外患彈劾權，<sup>4</sup>以及覆議制度的變更，而總統則擁有了「被動解散國會權」。而在2000年的第六次修憲中，由於國大虛級化，立法院的職權隨之擴增，不但新增了對司法、考試、監察三院的人事同意權，更可補選副總統、聽取總統國情報告、提出對正副總統罷免案與彈劾案、以及提出修憲案和領土變更案。總統與立法院之間，也因此產生了更直接的互動關係，也凸顯出「實權總統」這一憲政習慣對於修憲也有一定程度的影響。故在我國的憲法變遷中，不可忽視釋憲與憲政習慣對於修憲的影響。

綜上所述，有關(圖2.4)「憲法變遷途徑的理論」在我國憲政發展的歷程中，實際所採行的現況，可再整理如圖2.5。由於已先排除「制憲」一途徑，所以影響

<sup>3</sup>憲法增修條文第二條：總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，自中華民國八十五年第九任總統、副總統選舉實施。總統、副總統候選人應聯名登記，在選票上同列一組圈選，以得票最多之一組為當選。

<sup>4</sup>第六次修憲又將「內亂、外患」加以刪除，立法院彈劾總統便無須以「具有違反憲法等重大理由」無要件。

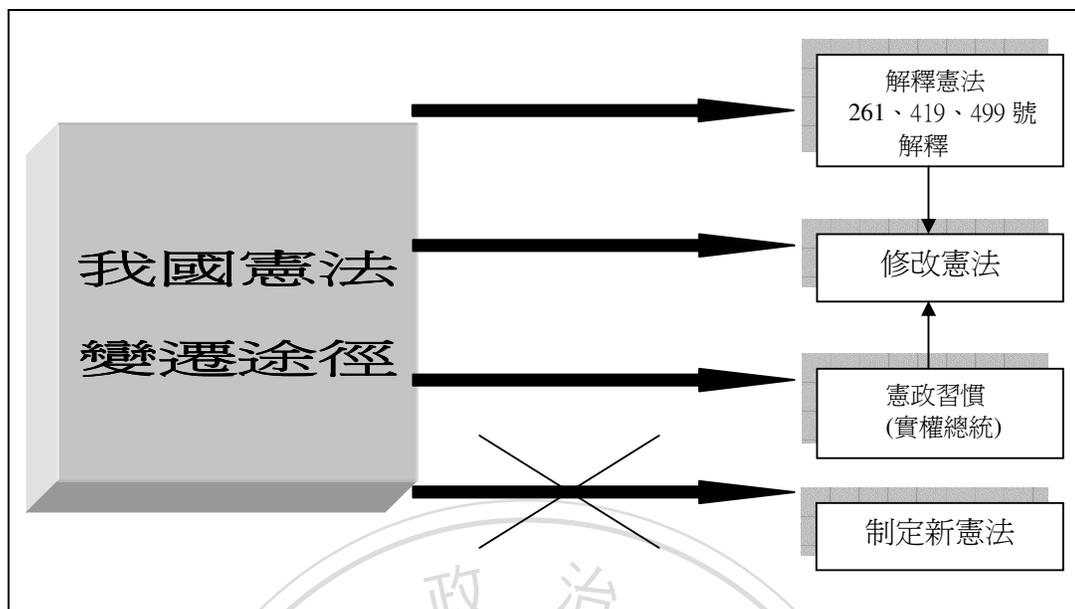


圖2.5 我國憲法變遷途徑的現況

來源：作者自繪

我國憲法變遷之途徑主要為：釋憲、修憲及憲政習慣三項，本論文的探討重點則放在「修憲」這一途徑，亦即以修憲為中心的分析。

## 第四節 政治菁英之相關理論

### 一、 菁英之定義

「菁英」(Elite)一詞提出於 1823 年，當時的菁英一詞已被用來表示社會集團(Bottomore, 1993:1)。然而至 19 世紀末，透過 Mosca 及 Pareto 等人的宣導，才逐漸在英美的學術著作中出現(邱延正,1998)。而早期的精英理論，也是由 Mosca 及 Pareto 首先提出的(呂亞力, 1993:347)。

菁英一詞的涵義，學者們有著許多不同的看法。不過大致上可分為兩種，一種是依照「品質」；一種則是依照「社會現實」來定義菁英。首先，依照品質來定義菁英：「菁英是一種天資聰穎，不論在任何領域中，通常能輕易的超越他人，成為他人之領袖。」其次，依照社會現實來定義菁英：「菁英不必然是天資聰穎之人，是指事實上在某些領域中擁有巨大影響力之人(呂亞力, 1993:345)。」今日從事研究菁英的學者，也大多是就社會現實的角度出發。

菁英的定義，學者們各有不同的看法，茲將學者們的看法分述如下：

- (一)Lasswell(1936:13)對菁英的看法：菁英即是指在擁有任何社會價值之最少數，且最具影響力者。
- (二)Kornhauser(1959:51)認為菁英是由於其社會地位，在固定的社會情境中，具有維持一定標準的特殊責任者。
- (三)Bottomore(1964:14)認為菁英是指一個社會當中，擁有崇高社會地位之功能性或職業性團體。
- (四)Parry(1969:13)認為菁英是在政治或社會事務中，扮演特別影響力的少數人。
- (五)Field & Higley(1980:20)認為菁英就是在公私官僚組織中，例如政府、大眾傳播、教育、宗教及政黨等組織，佔有策略性地位者。
- (六)Domhoff(1990:1)則是將權力菁英界定為「上層階級中部分積極的活躍份子，以及上層階級所控制的私營機構中的高階主管。
- (七)林嘉誠及朱滋源(1990:107)認為菁英是社會集體(例如社會、國家、宗教制度、政黨)之中，少數享有優先權力的份子。例如具有政治優勢權力者，稱為

政治的菁英或統治的優異份子。

(八)Mosca 在其著作《The Ruling Class》中指出，在一切政治體系內，都存在兩個階級：統治階級(菁英)與被統治階級。任何體系都有菁英，社會的文明隨菁英之變動而更易(呂亞力，1993:347)。

(九)Pareto 的菁英理論是認為，在任何社會、集團中，有些人比其餘的大多數人更有能力，此即菁英；換言之，菁英就是指那些最能幹的少數人。且菁英一辭不包含任何道德含義，它指的是「在其活動領域內，獲得高成績的那批人」(呂亞力，1993:348)。

(十)Mills 以美國為實例，將一國之權力菁英界定為政治、經濟及軍事三個領域，在此三個領域中具有分享或影響全國性決策之少數人即為權力菁英(Wright Mills, 1956: 5)。

(十一)Heywood 認為菁英一詞是指教育水準高、能力強且優秀的人。從中立或經驗論的角度來看，菁英乃是指人口中擁有權力、財富或特權的少數人(Andrew Heywood 著、楊日青譯，2002: 136)。

綜合以上不同學者的看法，有關菁英的意義廣泛而言指的是「在社會的各個領域中，在領域內其地位較高而獲取較多資源的少數人」，可以稱之為菁英。而本文所指「菁英」一詞，乃採取 Lasswell 的看法：菁英即是指在擁有任何社會價值之最少數，且最具影響力者。

## 二、菁英理論

在菁英理論學者的研究層次方面，依據 Patrick Dunleavy 的分類，將菁英理論的研究分為古典菁英理論、民主菁英理論、激進的菁英理論等三個層次來加以探討(Dunleavy, 1987: 138-145)。

### (一) 古典菁英理論

古典菁英理論指十九世紀至二十世紀初，研究菁英理論的學者們對菁英的看法。古典菁英理論思想的學者有Mosca、Pareto 及Michels三人(彭懷恩，1983:7)。

Mosca(1939: 50)在《統治階級》(The Ruling Class)一書中，指出任何社會

中都可以發現兩個階級：統治階級(亦即所謂精英)與被統治階級。《統治階級》一書中所探討的重點主題有二，一是政治菁英的本質；另一個是菁英如何去維持其地位及為何被更換。就政治菁英的本質而言，他認為菁英是隨著各個社會體系的不同而不同。而菁英如何去維持地位呢？他提出下列五點看法來解釋菁英地位的維持。

1. 生活方式的一致性：統治菁英在獲得權力之後，維持一種與平民相近的生活方式，主要目的是在於獲得一般民眾對於統治菁英的認同與好感。
2. 政治公式的使用：先穩定政局，然後再灌輸一般民眾意識型態與政治迷思。
3. 模仿性：統治菁英會利用一般民眾都會努力使自己的行為與觀念和所處的環境相調和的希望來統治一般民眾。
4. 菁英的流通：菁英從較低階層吸收能力傑出份子，如此一來，統治階層就不乏新血與新觀念，並減少非菁英階層的不滿。
5. 軍隊的支持：用來壓制異議份子。

Pareto(1966:248)指出所有社會中都有被統治的多數與統治的少數之分，他將社會分為上等階層及下等階層，上等階層指的是那些擁有最大影響力人，簡稱其為菁英。Pareto又把菁英分為治理菁英與非治理菁英兩類。前者指的是直接或間接扮演重要的政治角色者；後者指的是從事非政治行業並無政治影響力的菁英。

Pareto(1971:2)著名的菁英理論：「菁英流通」(the Circulation of Elites)，是指統治菁英與非統治菁英個人或團體之間的互換過程，不論是出於改革、革命或自然淘汰的方式都是一種菁英流通的形式。他認為被統治階層的傑出者經由不斷的努力是可以晉升為統治階層的；而統治階層如果墮落的話，也是會變成被統治階層的。這就是一種社會階級的流動，也是一種菁英流動。但是統治階層是少數的，少數人如何能被統治的多數人所接受？Pareto認為是少數的統治階層利用強制的力量及欺騙的方式去維持現狀。

Michels在《政黨論》(Political Party)中提出著名的「寡頭鐵律」(The Iron Law of Oligarchy)，在研究中指出任何政黨或團體，都無法避免權力集中在少數

人手上。為何權力無法避免集中在少數人呢？Michels認為主要是由三個因素所造成的：一是龐大組織中為了實際及技術需要，必須要有代表及專家的產生，而這兩者往往合而為一，寡頭自然就成功形成了；二是政治鬥爭的性質，即政黨在權力競爭中，為爭取勝利，自然需要領袖；三則是組織的性質，即組織的生長，形式化、分化、階層化，使權力集中(Michels, 1959: 1-7)。

Putnam(1976: 3)認為古典菁英理論學家基本上有幾點共通的原則及主張：

1. 政治權力如同社會資源，是分配不平等的。
2. 基本上，任何社會可簡單分為兩個團體：有政治權力的少數及沒有政治權力的多數。
3. 菁英內部具有同質性、一致性及自覺性。
4. 菁英有自我延續性，其成員主要以封閉階層為主。
5. 菁英基本上是自主的，重要的決策是以自身菁英團體的利益為主要考量。

## (二) 民主菁英理論

政治思想在二十世紀出現了菁英理論，強調任何的社會都有其少數的統治菁英。從某些層面上來看，菁英思想是與民主觀念不太相容的。菁英理論堅持人類天賦是不平等的；而民主思想的基本觀念是肯定原則上人人平等。菁英理論認為所謂的政治還是脫離不了少數人統治的範疇；而民主思想中的統治原則是多數統治(彭懷恩, 1983:15)。

民主菁英理論其主要是對古典菁英理論提出修正，並綜合了古典菁英理論與多元主義的重要觀念，並企圖給民主社會如何運作提供一個實際的描述。在民主菁英理論的代表理論家，以 Schumpeter、Weber 及 Lasswell 三人為主。

Schumpeter(1942)是第一位嘗試將菁英理論引進民主思想的學者，他在《Capitalism, Socialism, and Democracy》書中指出：民主的方法乃是一種個人以競爭人民選票的方式，掌握決策權力；民主是一種過濾政治輸入以產生菁英多元主義，而非單一菁英宰制的方法而已，所以菁英與民主政治並不排斥，菁英在其決策時必須考慮及反映選民之需求與利益，否則下屆選舉將喪失選民的支

持。換言之，民主政治可以與菁英理論相融合，政治菁英在選舉中獲得選民的支持，才能享有政治權力。

所謂的政治變遷即是此種受到選民支持與否的過程，如果執政的統治菁英不受到選民的支持，政黨也可能因此輪替。Schumpeter 之後，許多政治思想家開始著手將菁英理論與民主思想相調和，基本上，將菁英理論中的菁英流通之觀念，運用到民主政體，強調政治過程應該以菁英之間彼此競爭為基礎(彭懷恩，1983:16)。

Max Weber 在其著作《重建後的德國國會與政府》(*Parliament and Government in Reconstructed Germany*)中，主張自由主義的代議政府和菁英理論是可以調和的，他認為國家在科層制(bureaucracy)的控制下，國家容易受外來利益的影響，使得政府無法向國家利益的方向進行，因此他認為唯有一個強而有力的國會，透過各種委員會制訂政策和監督科層制，才能調和官僚和大眾的利益(Dunleavy, 1987: 141)。

Lasswell(1936:1) 則認為社會權力的分配總是呈現金字塔形狀，政治體系中是不可能避免統治者與被統治者存在的事實。但是他認為在民主社會中，每個人獲取政治權力的機會是平等的，所以基本上進入菁英階層是流通的，菁英階層的成員是多元的。且菁英是對社會大眾負責的，即統治者對被統治者負責，被統治者對統治者有監控的權力。

綜合民主菁英理論學者的看法，基本上有下列幾點共通的看法(彭懷恩，1983:59)：

1. 民主社會仍然無法排除權力分配不均的事實，但是民主制度可使權力的競爭公開及制度化。
2. 重視民主社會中的菁英的領導功能，認為少數的菁英份子在實際的民主政治運作中居於主導的地位。
3. 民主中社會的菁英，基本上是一種多元化菁英，具有異質性。
4. 菁英階層與其他的階層之間，具有廣泛的流通性，相異於古典菁英論之封閉社

會菁英階層。

5. 民主社會之所以別於非民主社會，關鍵在於人民的選舉權。政治菁英必須透過選舉競爭獲得權力，必須得到選民的信任，對選民負責。

### (三) 激進的菁英理論

菁英理論流傳到美國之後，轉變為一種對於多元主義的激進的批判。在激進的菁英理論的學者方面，主要是以 Burnham、Hunter 及 Mills 為主。

James Burnham 分析在當代的政治體系中，一個新的管理菁英逐漸取得控制權。就如同在大公司中，控制權已由擁有資本的企業家轉移到企業經理人身上，他們代表著廣大被動的股東來管理公司事務；而政府的權利也由政治領袖轉移到各個政府專業的委員會身上(Dunleavy, 1987: 143)。

Floyd Hunter 則對美國的城市進行研究，他發現在美國的城市中，城市的權力是集中在地方政治組織正式結構之外的一小部份企業與社會菁英手裡，政治菁英的結構並不多元(Dunleavy, 1987: 144)。

Mills(1956: 6)所著的「權力菁英」(The power elite)中，提到美國政府決策係由最高層的政治領袖、企業家及軍方領袖三方的「制度階層」所定奪。這三個階層的成員，或代表這三個階層的團體形成一種非常穩固的結合，因而這三個方面的領袖便形成所謂的「權力三角」。

綜觀以上，菁英如何去影響一國之政治發展，主要還是透過制定政策。第一，古典菁英理論認為，菁英把政治和行政的權力一把抓，且透過決策來影響政治發展。因此所謂的政策，不過是完全表現了統治菁英的偏好，而且統治菁英在制定政策的過程中，並不太會受到非統治菁英的影響。第二，民主菁英理論把政府視為是一個非國家菁英所控制的機器。政府是由人民所選出來的合法政治領袖們所控制的，而政策便在這些經由人民所選出的代表領袖的利益之下所產出的，並且藉由政策來影響一國之政治發展。第三，激進的菁英理論主張，政府的決策權力事實上是集中在少數核心權力菁英的手上。政治發展的改變即是統治階層中的權力菁英透過互動，而產出政策，藉由政策來影響政治發展(Dunleavy, 1987: 180)。

茲將各理論內容整理如下表：

|          | 古典菁英理論  | 民主菁英理論  | 激進的菁英理論 |
|----------|---------|---------|---------|
| 統治階層組成   | 以封閉階層為主 | 以民主選舉產生 | 少數核心菁英  |
| 與其他階層流動性 | 無       | 廣泛流通    | 廣泛流通    |
| 政策的形成    | 統治菁英偏好  | 履行選舉政見  | 統治菁英的互動 |

表 2.2 菁英理論類型彙整

來源：作者自行整理

### 三、 菁英理論與我國政治發展

我們可以發現在古典菁英理論的研究中，特別強調菁英的成員主要是來自其封閉階層，其階層中成員的組成是單調的，類似戒嚴時期及解嚴初期台灣政治菁英的結構。本文要探究的範圍是「解嚴」後的政治菁英在修憲行為上的特徵與表現出來的政治文化，由於國會(國民大會、立法院)於1991年起進行定期改選，同時選舉程序的公正性也逐漸受到肯定，所以中央民代並非由一個封閉階層所組成，故與古典菁英理論無直接涉及。

其次，民主菁英理論中，主張民主社會的菁英基本上是一種多元化的菁英，其菁英階層也是開放性的主張。但台灣在早期國民黨威權體制的統治下，國會也未能定期全面改選，造成菁英階層流動不夠暢通，菁英階層不夠開放，使得民主菁英理論無法實踐。一直到1990年代後，中央選舉的開放(總統、國大代表、立法委員)，菁英階層的流動才較明顯。

最後，以激進菁英理論的看法：我國的國、民兩黨在作出重大的決策之時，只有一些少數的政治菁英是具有影響力的，這一點即符合我國的狀況。第一，隋杜卿(2001：51)從政治文化的角度切入，決定我國政府體制的關鍵，從來不是依據憲法所規範的「理」，而是取決於政治現實中的「力」。第二，1997年後的歷次修憲，不是基於為當權者量身打造憲政制度的目的，就是基於主導修憲的政治菁英無所節制的政治需索，乃至任由民粹意識壓力的膨脹，在缺乏理性與專業思

辯的情況下草率修憲(隋杜卿, 2006)。第三, 從我國政治發展的過程觀之, 誰主控國家即掌握決定政治社會發展的力量(彭懷恩, 2003:208)。

另外, 關於我國菁英在政治體系中所扮演的角色與功能之探討上, 廖達琪(2005)從「人治」傳承的威權掌握來探討我國憲政發展過程中領導菁英角色, 其認為以我國的情境而言, 大概多少會同意「政治菁英」或領袖的「人治」色彩遠超過「法治」(rule of law)。1991年底的國代選舉, 國民黨大勝, 取得修憲所需的四分之三的席次, 顯示李登輝可充分掌握第二階段修憲的運作。因此, 李登輝決意以總統直選的方式來凸顯新政體(new polity)的意義(彭懷恩, 2003:212)。中華民國在台灣的歷史, 如果說「兩蔣時代」是隨著大時代的節奏推移, 「李登輝時代」則顯然是隨著個人化的脈動進展。李登輝總統主政的十二年, 成就了他自豪的「主權在民」民主理念; 可是也因為不斷的政治鬥爭, 讓政局始終不安, 終致因國民黨的分裂而失去在台五十多年的政權。

李登輝總統主政十二年, 以修憲工程將台灣帶離舊有威權體制。歷次修憲過程, 李登輝總統主導的依然是「人治」過多的修憲。首先, 為了終結萬年國會的怪象, 第一次修憲時, 李登輝以優渥的條件與退職金交換資深代表下台。第二次修憲, 拿國大每年集會換取省市長直選。第三次修憲, 為推動總統直選, 更進一步的同意國大設置議長, 並設定會期時間, 正式讓國大成為常設機構。第四次修憲, 李登輝為了凍省, 拿增加立委的名額交換國代同意。第五次修憲, 國大則自導自演出「延任案」引起社會譁然。十幾年來, 國內憲政體制在總統制、雙首長制、內閣制間模糊不清, 這可能是人治色彩凌駕憲法權威之上的緣故(黃琛瑞, 2003)。